

Europäische Konsenskonferenz – Dezember 2010

Heinz Schoibl, Helix – Forschung und Beratung, Salzburg 12/09

Anfang Dezember 2009 fand in Brüssel die konstituierende Sitzung des Vorbereitungs-Komitees für die Ausführung einer Konsens-Konferenz auf EU-Ebene statt, die widersprüchliche Positionen klären und offene Fragen bezüglich der Strategieentwicklung für Maßnahmen zur Bekämpfung der Wohnungslosigkeit auf Europäischer Ebene beantworten soll. Diese ist für Dezember 2010 geplant.

ANMERKUNGEN ZUR KONSENS-KONFERENZ – METHODE

Die Methode der Konsens-Konferenzen stammt aus den USA, wo sie insbesondere für den medizinischen Bereich entwickelt und eingesetzt wurde, um offene Konflikte bezüglich unterschiedlicher Behandlungsmethoden entscheidungsreif und konsensual zu bereinigen. Im Jahr 2007 wurde diese Methode im Auftrag der französischen Regierung von einem WLH-Träger für den sozial-/wohnpolitisch relevanten Bereich der Straßenobdachlosigkeit adaptiert und mit Erfolg erprobt. (vgl. dazu: Marie Loison-Leruste, Building Consensus? The French Experience of a ‚Consensus Conference‘ on Homelessness, in: European Journal of Homelessness, Volume 2, Brüssel 2008).

Im Kern geht es bei der Methode der Konsens-Konferenz darum, dass eine entscheidungskompetente Stelle (im konkreten Fall: die EU-Kommission) den Auftrag erteilt, ein repräsentatives Umfeld für die interessensneutrale Bearbeitung offener Fragen (ein Dissens, der politische Entscheidungen blockiert und die Umsetzung von adäquaten Lösungsansätzen verhindert) zu schaffen. Vorab – und das erscheint mir als wesentliche Voraussetzung – soll die Zustimmung eingeholt werden, dass die unterschiedlichen Lager und Konfliktparteien, die repräsentativ im Vorbereitungs-Komitee vertreten sein sollen, sich bereit erklären, die daraus resultierenden Erkenntnisse zu akzeptieren und an der Umsetzung derselben mitzuwirken.

Eckpfeiler des Projekts:

- Koordination durch FEANTSA: Freek Spinewijn
- Auftrag und Finanzierung durch die EU-Kommission
- Assistenz und Projektsekretariat: Ruth Owen
- Chairman für das Vorbereitungs-Komitee: Robert Aldridge
- Einrichtung und Betreuung einer Intranet-Plattform für das Vorbereitungs-Komitee auf der FEANTSA-Homepage: Ruth Owen
- kommentierte Bibliografie zum Themenbereich durch das Observatory on Homelessness (bis ca. 3/2010)
- 4 Vorbereitungstreffen zwischen Februar und September 2010:
- Auswahl der Themenschwerpunkte und Fragen
- Auswahl der Jurymitglieder
- Auswahl der ExpertInnen
- 2 tägige Konsenskonferenz im Dezember 2010 – ca. 5 Sessions mit jeweils 2-3 ExpertInnen zu ausgewählten Schwerpunkten
- anschließend tagt die Jury und legt sich auf Konsens und Empfehlungen fest.

ZIEL DER KONSENSKONFERENZ

Analog zur Institution des Schiedsgerichts im Vereinsrecht wird hier ein methodisches Setting realisiert, das es den unterschiedlichsten Lagern und Interessensgruppen erlaubt, ihre zentralen Argumente und Positionen gleichberechtigt einzubringen und vorzutragen. Sie sind an der Ausformulierung der Fragestellungen ebenso beteiligt wie an der Auswahl von ExpertInnen, die im Rahmen der Konsens-Konferenz ihre Positionen fachlich untermauern sollen, sowie an der Bestimmung der Mitglieder einer interessensneutralen Jury, die in einer anschließenden Klausur und ohne Teilnahme von VertreterInnen der (Streit-)Parteien über den zugrundeliegenden Konflikt entscheiden und eine entsprechende Empfehlung für die weitere Vorgangsweise respektive Umsetzung aussprechen.

Die Konsens-Konferenz steht auf EU-Ebene in einem engen Konnex zu den thematischen Schwerpunkten für 2009: „homelessness and housing exclusion“ und 2010: „combating poverty and social exclusion“. Dementsprechend hoch sind die Erwartungen, welche die EU-Kommission an die Konsens-Konferenz knüpft:

- wissens- und erfahrungsbasierte Grundlagen für politische Maßnahmen und Initiativen auf EU-Ebene bereitzustellen
- einen Konsens quer über die beteiligten (Konflikt-) und Interessensvertretungsparteien herzustellen und
- fachliche und (partei- sowie interessens-)politische Konflikte auszuräumen.

VORBEREITUNGSKOMITEE UND JURY ‚OF WISE WOMEN AND MEN‘

Eine besondere Rolle kommt dabei dem Vorbereitungskomitee zu, das sich im nächsten ¾-Jahr voraussichtlich viermal zu eintägigen Besprechungen versammeln wird. In diesem Rahmen sollen zum einen die Kernfragen und ExpertInnen für die thematischen Sessions während der Konsens-Konferenz ausgewählt werden. Zum Anderen entscheidet das Vorbereitungskomitee über die Zusammensetzung der Jury. Dabei gilt zu beachten:

Während das Vorbereitungskomitee von der FEANTSA weitgehend repräsentativ nach folgenden Kriterien zusammengesetzt wurde (siehe Kasten), gilt für die Jury letztlich genau das Gegenteil: Die Mitglieder der Jury sollen

Paritätische Zusammensetzung nach folgenden Kriterien:

- Wohlfahrtsregime (liberal – sozialdemokratisch – skandinavisch – ehemaliger Ostblock);
- AkteurInnen im WLH-relevanten Umfeld: (Trägerorganisationen – Betroffene von Wohnungslosigkeit
- Politik (national, regional, lokal und EU-Kommission)
- Forschung und Praxis
- Gender (letztendlich doch sehr männerlastig; 5 Frauen zu 15 Männer).

nach dem Grundsatz ausgewählt werden, dass sie in keiner unmittelbaren Verbindung mit dem Bereich der WLH stehen und somit keine eigenen Interessen mit möglichen Ergebnissen vertreten. Kriterien für ihre Bestimmung sind demnach moralisches Gewicht, öffentliche Anerkennung und praktisch/theoretische Expertise im sozialpolitischen Kontext. Das betrifft in erster Linie die Besetzung des Jury-Vorsitzes, soll aber auch bei der Bestimmung der weiteren Jury-Mitglieder beachtet werden.

INHALTLICHE GRUNDLAGEN

Aufbereitung inhaltlicher Grundlagen durch das European Observatory on Homelessness (Eoin O'Sullivan & Volker Busch-Geertsema)

- kommentierte Bibliografie zu ausgewählten Themenbereichen voraussichtlich bis März 2010 (Grundlage für die Bestimmung der zentralen Fragestellungen sowie der ExpertInnen, die an der Konsenskonferenz teilnehmen sollen)
- theoretische Aufbereitung des fachlich/sozialpolitischen Hintergrunds für den sozialpolitisch relevanten Dissens, der von der Jury behandelt und entschieden werden soll.

ERSTE INHALTLICHE ANNÄHERUNGEN

Sozialpolitische Themen werden auf EU-Ebene als geteilte Kompetenz behandelt, wobei von der EU weiche Politikformen (open method of coordination) gewählt werden, um gemeinsam mit den Mitgliedsländern abgestimmte Maßnahmen und Initiativen zu entwickeln. Konkret betrifft das folgende vier Politik- und Maßnahmenbereiche:

Im Einzelnen geht es auf der EU-Ebene darum, soziale Indikatoren u.a. auch für den Themenbereich der wohnpolitisch relevanten Maßnahmen zur Armutsbekämpfung zu bestimmen, nationale Strategien zur Förderung der sozialen Inklusion beispielhaft zu analysieren und die anderen Mitgliedsstaaten dabei zu unterstützen, aus den konkreten Erfahrungen zu lernen bzw. gemeinsam getragene Entscheidungen auf EU-Ebene vorzubereiten. Thematische Schwerpunktjahre (z.B. 2009: combating homelessness and housing exclusion) sollen

Social inclusion policy	Social services – quality framework
Cohesion policy and regional development & urban planning	Competition policy

wesentlich dazu beitragen, dass die Mitgliedsländer ihre Initiativen und Strategien aufeinander abstimmen.

Zwei aktuelle Beispiele für EU-Initiativen machen deutlich, welches Gewicht der EU im wohnungsloskeitsrelevanten Umfeld zukommt. Das betrifft zum einen die Frage einer EU-weit abgestimmten Migrationspolitik und die Frage, ob und inwieweit MigrantInnen in die bestehenden Sozialsysteme integriert sind. Zum anderen wurde von der EU aktuell ein Strukturfonds aufgelegt, der schwerpunktmäßig dabei helfen soll, die Standards in den Not- und Übergangseinrichtungen für wohnungslose Menschen zu verbessern. Mit diesem Strukturfonds wird ausgesprochen viel Geld dafür eingesetzt, eine z.T. bereits deutlich überholte Strategie der Bekämpfung von Wohnungslosigkeit durch Linderung der größten Risiken zu forcieren. Zugleich aber wird eine aktuelle gegenläufige Strategie des Abbaus von heimförmigen Angeboten (Bettenreduzierung) zugunsten eines bevorzugten Ausbaus von ambulanten / nachgehenden Betreuungsangeboten bei gleichzeitiger regulärer Wohnversorgung konkurrenziert bzw. von dieser Förderschiene explizit ausgeschlossen.

Unter mehreren Gesichtspunkten stehen somit aktuell ausgesprochen relevante Frage- und Weichenstellungen an, z.B. betreffend die zentrale Frage nach der Sinnhaftigkeit von Stufensystemen, wonach wohnungslose Menschen zuerst eine Reihe von aufbauend gestalteten Hilfestrukturen durchlaufen müssen, bevor sie Anspruch auf die Vermittlung einer leistbaren eigenen Wohnungen erwerben.

In der konstituierenden Sitzung vergangene Woche war zwar nicht viel Zeit für inhaltliche Fragen, es hat sich aber bereits angedeutet, dass eine heiße Diskussion während der Vorbereitungsphase sowie im Kontext der Konsens-Konferenz selbst erwartet werden kann. Nachstehende Stichwörter sollen die Brisanz dieser offenen Themen- und Fragenbereiche illustrieren (ohne Anspruch auf Vollständigkeit versteht sich).

KRITISCHE THEMENBEREICHE FÜR DIE WLH, MIT BESONDERER BERÜCKSICHTIGUNG DER SITUATION IN ÖSTERREICH

- strukturelle Grundlagen für die bereichsübergreifende Kooperation zwischen Wohnungslosenhilfe (WLH), Wohnungswirtschaft (ib. Gemeinnützige) und sozialen Dienste (Gesundheit, Psychiatrie, Suchthilfe etc.)

- Rolle der Notschlafstellen im Kontext der WLH und in Relation zu den Zugängen zu geförderten Mietwohnungen
- Wohn- und Betreuungsstandards in der WLH: Größe der Einrichtungen, Problem der Ghettoisierung, Dauer des Aufenthalts, Ablöseorientierung hin in selbstständige Wohn- und Lebensverhältnisse
- Verhältnis von Prävention einerseits und WLH-Maßnahmen zur Bekämpfung der Wohnungslosigkeit
- Recht auf Wohnen; Stellenwert von ‚human rights based‘-Strategien im Kontext von WLH und Wohnungswirtschaft (temporary solutions, housing first approach)
- Rechte von KlientInnen in der WLH; z.B. Wahlmöglichkeiten über die Art der Hilfe, Partizipation und Interessens-/BewohnerInnenvertretung in der Einrichtung
- Stellenwert von Winter-/Notfallplänen im Rahmen der WLH-Planung (alle Jahre wieder: na so was, jetzt wird’s ja kalt!)
- Bewertung von faktischer Wohnungslosigkeit im Rahmen der Zuweisung von Wohnungen: Ist Priorisierung eine geeignete Form, um Wohnungslosigkeit zu bekämpfen?
- Abstimmung von Maßnahmen der Armutsbekämpfung und der WLH
- Staatsbürgerschaft – als Zugangskriterium zu Angeboten der WLH
- Extra-Hilfeangebote für einzelne Zielgruppen; z.B. Roma und Sinti; AsylwerberInnen; Jugendliche; Frauen etc. – strukturelle Grundlagen für die Regelung der Schnittstellen zwischen Extra- und Regelangeboten der WLH
- Konkurrenzierung einzelner Zielgruppen von Sozialpolitik: Armut und Wohnungslosigkeit, InländerInnen und AusländerInnen, Männer und Frauen, Alte und Junge, Alkohol- und Drogenabhängige, Arbeitsfähige und -unfähige etc.